



# EN BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO

China procura adaptar la protección social a las necesidades de una economía de mercado

Ken Wills

**E**ra de esperar que en algún momento del desarrollo moderno de China —que comenzó en 1949 con la fundación del Estado de bienestar de la cuna a la tumba— las exigencias de un pueblo que aspiraba a una vida mejor superaran la capacidad de la República Popular para atenderlas.

Ese momento bien podría ser hoy.

China prosperó durante décadas caracterizadas por un crecimiento de casi dos dígitos, desde que Deng Xiaoping experimentó con los mercados locales y liberó partes de la economía del control estatal en las décadas de 1980 y 1990. El rápido avance del país, que pasó de ser una nación en desarrollo a alcanzar el segundo puesto entre las economías más grandes del mundo, dio nacimiento a una gigantesca clase media y a cientos de multimillonarios.

El crecimiento fue desigual y creó grandes diferencias entre ricos y pobres, entre ciudades prósperas en las zonas costeras y regiones mayormente rurales que quedaron abandonadas en el interior del país. Con resultados desiguales, China intentó adaptar servicios como las pensiones y la atención de la salud a las exigencias de una economía cada vez más impulsada por el mercado. Hoy, el gobierno de Xi Jinping procura conciliar las aspiraciones de la creciente clase media con las necesidades de millones de personas aún atrapadas en la pobreza, al tiempo que debe luchar con las dificultades que plantea un crecimiento más lento.

En un discurso pronunciado en octubre de 2017 ante el Congreso Nacional del Partido Comunista, en vísperas de su segundo mandato quinquenal, Xi reconoció que el gobierno básicamente había defraudado las expectativas del pueblo. Se propuso

redefinir la manera en que el Partido Comunista se ocuparía de la ciudadanía durante las décadas venideras.

“Al tiempo que el socialismo con características chinas ha iniciado una nueva era, la principal contradicción que enfrenta la sociedad china ha evolucionado”, Xi declaró ante miles de delegados reunidos en el Gran Salón del Pueblo en Beijing y ante cientos de millones de televidentes. “Lo que enfrentamos hoy es la contradicción entre un desarrollo desequilibrado y deficiente y las crecientes necesidades del pueblo que aspira a una vida mejor”.

Estas necesidades, afirmó, “son cada vez más amplias”.

Tras enumerar los logros de su gobierno, Xi se jactó de que China había sacado de la pobreza a alrededor de 60 millones de personas en los cinco años precedentes, pero señaló que la tarea estaba inconclusa. Lanzó un llamado a poner fin a la pobreza rural para 2020, tarea indudablemente colosal, “mediante el esfuerzo mancomunado del gobierno, la sociedad y el mercado”.

En tanto que otros presidentes que siguieron a Deng intentaron explotar las fuerzas del mercado para alimentar el crecimiento y reducir la pobreza, Xi está revirtiendo la tendencia y reafirmando el papel del partido y del Estado, señalan algunos académicos y analistas políticos.

“Está priorizando la esfera pública y extendiendo su alcance social, político y económico”, observó Evan Feigenbaum, especialista en China, en un análisis publicado en noviembre de 2017 en Washington por la Fundación Carnegie para la Paz Internacional. “Básicamente, en las últimas décadas el partido no se adaptó bien a la evolución de las condiciones de una sociedad que está envejeciendo y una desigualdad económica que está en aumento”.

Cuando el mercado bursátil se desplomó en 2015, el gobierno volvió a imponer una serie de controles a la salida de capitales y al libre comercio. Xi ha dado una mayor presencia a miembros del partido en los directorios de empresas públicas y privadas.

Al mismo tiempo, el gobierno ha reabierto el suministro de crédito a las empresas estatales, favoreciéndolas antes que al floreciente sector privado, para estimular el crecimiento económico. En un esfuerzo por neutralizar los riesgos financieros de una deuda desbocada, es decir una de las tres principales “batallas” que Xi mencionó, las restricciones al crédito empresarial han afectado desproporcionadamente a las empresas privadas. Entre tanto, el gobierno está acelerando el impulso a las empresas estatales, que se benefician de préstamos obtenidos gracias a las recientes reducciones del encaje legal de los bancos. Con todo, la experiencia hace pensar que prestar al sector público es una manera menos eficiente de estimular la economía y de hecho podría agravar la morosidad crediticia.

Bajo Mao Zedong, que dirigió el Partido Comunista hasta su fallecimiento en 1976, China hizo hincapié en cimentar la fortaleza nacional invirtiendo en la industria pesada, y el pueblo trabajaba codo a codo por una remuneración similar, pero baja. La vasta mayoría que vivía en el campo

estaba organizada en comunas o colectividades agrícolas. Las empresas y los organismos públicos brindaban un “tazón de arroz garantizado” que contenía prestaciones como vivienda, educación, atención de la salud, pensiones, ingreso básico e incluso ayuda con los gastos fúnebres.

Tras la muerte de Mao, el país comenzó a mirar al exterior y a emprender reformas económicas que imitaban mecanismos de mercado pero luego dieron en llamarse “socialismo con características chinas”. Deng utilizó los sistemas de incentivos para estimular la economía —lanzando un plan nacional a comienzos de la década de 1980 que permitía a los agricultores cosechar las ganancias del exceso de producción, por ejemplo—, pero también comenzó a reformar el Estado de bienestar para atender las necesidades de quienes trabajaban en el sector privado.

Inicialmente, poca gente se lanzó a abrir su propio negocio por miedo a perder las prestaciones vinculadas al empleo en el Estado. Una serie de medidas alentaron a los particulares a independizarse; entre ellas, las reformas de los contratos laborales y de los precios, y las alternativas a las comunas que transferían a los administradores la responsabilidad de las pérdidas y las ganancias. Cuando algunos comenzaron a enriquecerse, otros los imitaron y se lanzaron a emprendimientos de pequeña escala.

## Cuando algunos comenzaron a enriquecerse, otros se animaron y se lanzaron a emprendimientos de pequeña escala.

A fines de la década de 1970, se dieron los primeros pasos para traspasar los servicios sociales de las empresas estatales a los gobiernos locales. Así nació un pequeño sistema de seguridad social, pero recién en 1994 se publicaron pautas para un régimen de seguridad social, bienestar social y ahorros individuales de varios niveles, entre otras prestaciones. Ahora bien, esas medidas no bastaron para brindar alivio a las empresas estatales, que tenían creciente dificultad para soportar los costos de las prestaciones sociales.

“Sin el respaldo de un sistema de seguridad social adecuado, las empresas estatales que llevaban la carga del bienestar social no podían competir en el mercado”, escribió Bingqin Li, director del Programa de Política Social China de la Universidad de Nueva Gales del Sur en Sydney, en el estudio “Welfare State Changes in China Since 1949” [Cambios en el Estado de bienestar en China desde 1949].

Para mejorar la competitividad, se adoptaron medidas como la eliminación de las asignaciones para vivienda proporcionadas por los empleadores. Las empresas recibieron más alivio a fines de la década de 1990. El seguro de desempleo, las asignaciones vitales y el ingreso mínimo garantizado

reemplazaron el empleo de por vida, en tanto que se adoptó un sistema básico de pensiones y una cobertura sanitaria limitada, si bien la tasa de cobertura en un principio fue baja.

El cambio se aceleró mientras China se preparaba para adherirse a la Organización Mundial del Comercio, un hito que a fines de 2001 atrajo volúmenes gigantescos de inversión extranjera y llevó a que las empresas chinas se focalizaran en los mercados de exportación. Para competir con los “tigres” vecinos—Corea del Sur, la RAE de Hong Kong y Singapur—, las empresas estatales chinas tuvieron que racionalizarse más, y las políticas gubernamentales llevaron al despido de decenas de millones de trabajadores.

Incluso para los que permanecieron en el sector estatal, las reformas alteraron significativamente la relación de los empleados con las empresas. A fin de mejorar la eficiencia, los trabajadores pasaron a ser contratistas y se recortaron drásticamente las obligaciones de la empresa de proporcionar prestaciones sociales de por vida. Las reformas de las pensiones procuraron crear una red de protección para los trabajadores al margen de las empresas estatales.

Para 2005, un trabajador urbano jubilado típico recibía dos pensiones distintas, según Huoyun Zhu y Alan Walker en su estudio “Pension System Reform in China: Who Gets What Pensions?” [Reforma del sistema de pensiones en China: ¿quién obtiene qué pensiones?] publicado este año. Una provenía de una cuenta con aportes de los empleadores, cuyas prestaciones dependían de la edad promedio de los trabajadores, el sueldo previo a la jubilación y la cantidad de años de aporte. La otra provenía de una cuenta con aportes individuales.

Para complicar las cosas, las nuevas y prósperas industrias en las grandes ciudades atrajeron a multitudes de trabajadores rurales que buscaban empleo mejor remunerado. Muchos de estos inmigrantes se encontraron necesitados de alimento, vivienda y servicios sociales, y las zonas rurales se vieron privadas de trabajadores en edad activa.

A fines de la década de 2000, las prestaciones sociales sufrieron una transformación sísmica como consecuencia de la crisis financiera mundial. Como la economía china no se había abierto del todo al mundo exterior, en parte quedó protegida de los peores efectos de la desaceleración. La fortaleza de su posición fiscal le permitió poner en marcha un gigantesco programa de estímulo que impulsó el crecimiento económico nacional e internacional y amplió la cobertura de las prestaciones sociales.

Se reforzaron las inversiones para facilitar el acceso a la vivienda y se establecieron impuestos más progresivos; la atención de la salud, la educación y el gasto cultural se focalizaron en las zonas rurales, que también se beneficiaron del gasto en carreteras, ferrocarriles y redes de electricidad.

Aun así, la disparidad del ingreso entre las regiones urbanas y rurales, y entre las litorales e interiores, persistió e incluso siguió agravándose, y el coeficiente de

Gini se mantuvo persistentemente por encima de 0,4 (0 denota una plena igualdad de la distribución del ingreso, y 1, una concentración total del ingreso).

En la red de protección social aún faltaban importantes componentes. Muchos residentes rurales, residentes urbanos desempleados y migrantes sin empleo quedaron fuera de cobertura de los programas de pensiones hasta 2009. En 2015 se llevaron a cabo nuevas revisiones que ampliaron la cobertura al pasarse de un modelo basado en las empresas estatales a un modelo de empresas estatales enfocadas en varios sectores sociales, señalan Zhu y Walker.

En consecuencia, la mayoría de los 1.400 millones de habitantes de China gozan hoy de cobertura, pero la desigualdad del sistema exacerba las disparidades, señalan Zhu y Walker. “Primero, un aspecto importante de la estratificación social se ha transformado en cinco clases distintas de planes de pensiones”, observan. “Segundo, el nuevo modelo de pensiones ha reforzado el vínculo entre prestaciones y aportes, lo cual privilegia a los más pudientes”.

Entre tanto, China ha mejorado sustancialmente la cobertura del seguro de salud. Los trabajadores urbanos de empresas estatales y privadas gozan de cobertura desde 1998. Pero los estudiantes, niños y desempleados de las zonas urbanas recién fueron incluidos a fines de 2009.

“Hace 10 años, la mayoría de la población no tenía acceso a un seguro de salud; hoy, 96% tiene algún tipo de cobertura”, precisa en una entrevista Dali Yang, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Chicago. “Uno siempre puede quejarse de que el copago es demasiado alto, o la cobertura desigual, pero de hecho el seguro de salud es muy sustancial”.

Aunque Xi ha ampliado la red de protección social, el gobierno afirma que alrededor de 30 millones de personas—casi 2% de la población— permanece por debajo de la línea de pobreza, definida como un ingreso equivalente a unos 95 centavos por día. Las cifras oficiales no muestran los casi 500 millones de personas que viven apenas por encima de la línea de pobreza, con menos de USD 5,50 por día, según estimaciones del Banco Mundial.

Una solución ha sido trasladar a los pobres de las zonas rurales a las ciudades, donde las oportunidades de empleo pueden ser mayores. En 2014, el gobierno de Xi lanzó un plan sin precedentes para trasladar a alrededor de 250 millones de personas a las ciudades para 2026. Eso significó modificar los límites municipales para abarcar las zonas rurales colindantes, reubicar a residentes de zonas rurales e incluso construir ciudades completamente nuevas. El plan cumple simultáneamente con diversos objetivos nacionales: incrementar el porcentaje de residentes urbanos en consonancia con los estándares de las economías desarrolladas; estimular el consumo interno para reequilibrar la economía y que no dependa tanto de la exportación; y mejorar la prestación de servicios sociales.

Durante el primer mandato de Xi, en el presupuesto del gobierno central se asignaron a la reducción de la pobreza más del doble de fondos que el gasto total del quinquenio precedente. Esos fondos se destinaron principalmente a infraestructura, subsidios agrícolas y préstamos con descuento. Pero el gasto en otro significativo programa de reducción de la pobreza —una asignación mínima vital conocida como *dibao*— viene disminuyendo como porcentaje del PIB, según cifras del ministerio de Hacienda.

Dada la desaceleración de la economía, el objetivo de Xi de poner fin a la pobreza rural para 2020 constituye una meta ambiciosa. La desaceleración ha llevado a suspender o incluso revertir los planes para racionalizar en mayor medida las empresas estatales.

“A Xi no le interesa eso de dar poder a los intereses privados y ‘ampliar’ la composición del Partido”, escribe Feigenbaum. “Para su equipo, dismantelar algunas de estas políticas es un paso necesario para lograr una nueva separación, y, según creen, una separación más adecuada de las funciones entre la esfera pública y la privada”.

Los esfuerzos para fortalecer la red de protección social también han flaqueado, ya que los funcionarios locales se concentran más en restablecer el crecimiento que en alcanzar metas tales como ampliar las pensiones, mejorar la educación o flexibilizar el sistema de *hukou*, que vincula a las personas y sus prestaciones a una localidad determinada, explica Mary Gallagher, profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Michigan en Ann Arbor.

“No creo que esas cosas estén debidamente integradas en el sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios locales”, afirma.

Se perfilan otras dificultades. La adopción de nuevas tecnologías —otra prioridad nacional para Xi— le ha permitido a China competir a escala mundial, pero también ha exacerbado las necesidades en materia de bienestar social. Por ejemplo, la inversión en robótica amenaza con generar desempleo a gran escala en industrias que solían ofrecer empleo de por vida, como la logística y la manufactura. El desplazamiento de muchos más trabajadores podría sembrar descontento si China intenta nuevamente racionalizar las empresas estatales e imponer a los trabajadores planes de prestaciones nacionales a menudo menos generosos que los que ofrecen los empleadores.

“Muchas veces, cuando cierran esas empresas le aseguran a la gente que todavía tiene trabajo, pero podría ser barriendo las calles”, explica en una entrevista Elizabeth Economy, directora de estudios asiáticos en el Consejo de Relaciones Exteriores con

sede en Nueva York. “Hay una diferencia enorme en el tipo de trabajo que van a hacer y el tipo de prestación que reciben”.

El hecho de que Xi haya reconocido las deficiencias económicas y esbozado una solución hace que aumenten las preocupaciones para su gobierno si las prioridades defraudan las expectativas, señala Economy.

“La reforma económica, el alivio de la pobreza, la solución de problemas ambientales: todas estas son iniciativas que él considera esenciales para mantener la legitimidad del Partido Comunista y lograr que el país avance”, explica.

Pero la prueba más dura a la que quizá se enfrente el gobierno de Xi podría ser una tendencia demográfica inevitable: la creciente disparidad entre los aportes y los pagos jubilatorios a medida que la población envejece.

El Consejo de Estado predice que un cuarto de la población tendrá más de 60 años para 2030. Las estimaciones del déficit de financiamiento de las pensiones nacionales en los próximos años van de USD 130.000 millones a USD 175.000 millones, una diferencia que debe cubrir el gobierno. Aunque Xi se ha comprometido a mejorar el sistema, el

**Dada la desaceleración de la economía, el objetivo de Xi de poner fin a la pobreza rural para 2020 constituye una meta ambiciosa.**

gobierno ha brindado pocos detalles al respecto. El año pasado, ordenó a una serie de empresas estatales grandes transferir 10% de su capital a fondos de pensiones para paliar el déficit de activos. Y este año el gobierno tomó medidas para eliminar las disparidades regionales en materia de prestaciones. Una opción podría ser recurrir a las abultadas arcas del Estado, alimentando los aportes con la recaudación general de ingresos.

Otras opciones —ninguna de las cuales es fácil— consistirían en invertir los fondos en forma más eficaz para lograr un mayor rendimiento; recortar las prestaciones, lo que podría enemistar a los pensionistas; o incrementar las tasas de aporte de empresas y particulares, que son elevadas en comparación con las de otros países. Y a la zaga de las crecientes expectativas de la población, el gobierno debe apretar el paso para alcanzarlas. **FD**

Ex jefe de la oficina de Bloomberg News en Beijing, **KEN WILLS** trabaja como escritor independiente en Evanston, Illinois.